

Multifonctionnalité et développement durable des territoires ruraux en Europe : état des lieux et perspectives de recherche

Dominique Cairol ^a, Émilie Coudel ^b et Patrick Caron ^c

Les politiques de développement rural ne sont pas récentes. Plus récente est l'émergence de la notion de développement durable à partir du rapport Brundtland et du « Sommet de la terre » à Rio en 1992, mettant en avant les préoccupations conjointes, économiques, sociales et environnementales. Cette notion est maintenant une invitée obligée dans tous les discours et toutes les politiques. Cependant sa signification et sa portée opérationnelle sont souvent confuses. Dans le sillage de la durabilité, la notion de multifonctionnalité est apparue, d'abord avec le débat sur la gestion durable des forêts qui a progressivement pris de l'importance depuis son émergence à la fin des années 1980, puis dans le domaine de l'agriculture. Cette évolution est notamment liée à la transformation des attentes de la société envers l'agriculture. Elles concernent toujours la production de denrées alimentaires, mais sont de plus en plus associées et conditionnées par des exigences de sécurité et de qualité. Elles se manifestent aussi dans d'autres champs : environnemental (maîtrise des impacts sur les ressources naturelles et l'environnement physique et biologique, risques naturels) ; social (emploi, maintien du tissu rural...) ; culturel et symbolique (culture alimentaire, paysages, place particulière de l'activité agricole dans la construction du rapport des sociétés à la nature et au vivant). La prise en compte de ces différentes fonctions comme socle du rôle de l'agriculture dans la société s'est traduite par l'utilisation du terme « multifonctionnalité ».

Les politiques récentes de développement rural n'échappent pas à ces questions de fond ou aux effets de modes. Le Conseil européen de Cardiff a réuni en 1998 les chefs d'État et de gouvernement et a invité le Conseil de l'agriculture à définir une stratégie pour concrétiser l'intégration de l'environnement et du développement durable dans la politique agricole commune. Cette stratégie, inscrite dans l'Agenda 2000, doit promouvoir une agriculture multifonctionnelle, durable, compétitive et répartie sur l'ensemble du territoire européen. Les textes communautaires l'appellent « le modèle agricole européen ».

Face à ces modifications de politiques, la recherche, dans divers pays européens, a engagé des travaux dans différentes disciplines, sur la multifonctionnalité et le développement des territoires. Ce texte est l'occasion d'apporter une contribution à la question suivante : « **La multifonctionnalité est-elle un concept permettant de contribuer au développement durable des territoires ruraux ?** » Cet article est basé en particulier sur l'état de l'art réalisé dans le cadre du projet de recherche européen Multagri¹ dont le Cemagref avait la coordination.

Durabilité et multifonctionnalité sont parfois utilisées comme synonymes ; aussi, dans un premier temps, nous proposerons une clarification des notions. Ceci nous conduira ensuite, dans une deuxième partie, à définir un cadre analytique pour la multifonctionnalité, et dans une troisième partie à étudier en quoi la multifonctionnalité peut contribuer à la durabilité des territoires ruraux. Enfin, nous évoquerons les perspectives

1. Projet financé par la Direction recherche de l'Union Européenne. Multagri : *Specific support action. Capitalisation on the results on the multifunctionality of agriculture and rural areas.* <http://www.multagri.net>

Les contacts

a. Cemagref, département Gestion des territoires, Parc de Tourvoie, BP 44,

92163 Antony Cedex

b. Chargée de mission, Multagri, Cemagref, Parc de Tourvoie, BP 44,

92163 Antony Cedex

c. Cirad, département Territoires, environnement et acteurs, avenue Agropolis, 34398 Montpellier Cedex 5

de recherche en lien avec les orientations du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER).

Différentes conceptions de la multifonctionnalité

Le terme « multifonctionnalité » apparaît pour la première fois dans le domaine des politiques forestières en Autriche (Brouwer, 2004) dans les années cinquante. Mais c'est dans le cadre des débats sur les politiques agricoles des années 1990 que ce terme de multifonctionnalité prend ensuite une importance particulière, principalement lors des négociations sur le commerce mondial (Cycle de Doha...). L'Europe choisit d'intégrer la notion dans ses directives avec l'Agenda 2000. Cependant, les conceptions de la multifonctionnalité sont variées tant au niveau des politiques que de leur mise en œuvre dans chaque pays européen. Il en est de même des travaux d'études et de recherche.

Ainsi le document de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE, 2001), « Multifonctionnalité : élaboration d'un cadre analytique », souligne que le terme « multifonctionnalité » a été utilisé avec des sens différents, selon le pays et le contexte. Avec la perspective de contribuer à la définition, au niveau international, du champ de l'acceptable dans le domaine des politiques nationales, ce document retient principalement deux approches pour son analyse : l'approche positive et l'approche normative.

Dans l'approche positive (ou descriptive), l'agriculture est vue comme générant des produits (produits de base et autres produits) ou des effets multiples, et liés entre eux. Ces produits peuvent avoir une valeur marchande ou non. Dans ce cas, la multifonctionnalité est analysée au travers des concepts économiques de productions jointes, d'externalités et de bien public. Dans cette analyse dite « positive », la multifonctionnalité est considérée comme une caractéristique du processus de production et n'est pas spécifique à l'agriculture.

L'approche « normative » conduit à définir la notion à partir des effets souhaités ou attendus. Ainsi, dans cette acception, la multifonctionnalité désigne l'ensemble des rôles, des fonctions multiples ou bien encore les objectifs que la société assigne à l'agriculture. Cette vision repère trois

types de fonctions – économiques, sociales et environnementales – qui sont simultanément attribuées à l'agriculture.

Ces orientations se traduisent en pratique par des instruments différents. Une politique se référant à une approche positive s'intéresse au découplage et à un ciblage des aides ; une approche normative propose, par contre, un couplage total ou partiel des aides. Selon l'une ou l'autre approche, les politiques agricoles offrent des perspectives et permettent de répondre à des questions majeures :

- l'approche positive contribue-t-elle, par exemple, à la fourniture de biens publics en quantité optimale avec des coûts de transaction acceptables ?
- l'approche normative, visant à stimuler l'offre des produits joints à la production agricole, n'engendre-t-elle pas de distorsion de concurrence sur le marché mondial des produits agricoles ?

Certaines recherches ont été critiques vis-à-vis de la multifonctionnalité, comme en Suisse, où des économistes (Hediger, 2000) ont reproché que ce terme ait été utilisé en politique avant de procéder aux nécessaires clarifications pratiques, en s'appuyant sur les analyses économiques des différentes fonctions et circonstances. En dehors de l'économie, d'autres disciplines (les sciences politiques, la sociologie, l'agronomie, les sciences environnementales, la géographie, etc.) ont également abordé la multifonctionnalité avec des approches très diverses. Si certaines équipes de recherche n'ont vu dans la multifonctionnalité qu'une continuité des programmes en cours, d'autres l'ont perçue comme un nouveau champ de recherche permettant de traiter de nouvelles questions, comme celles liées à la prise en compte de l'objectif Agenda 2000 de la nouvelle PAC.

Les différentes approches politiques de la multifonctionnalité en Europe

Après la définition de l'Agenda 2000 (mis en place en 1999), la multifonctionnalité a été intégrée dans les législations nationales mais avec des variantes significatives. Bien que chaque pays représente un cas spécifique, un certain nombre de groupes a été identifié dans le cadre du projet Multagri.

En France, en Italie et en Irlande, les gouvernements ont joué un rôle actif pour promouvoir la

multifonctionnalité comme une voie de diversification des activités agricoles.

Aux Pays-Bas et en Allemagne, les politiques furent plus directement mobilisées pour renforcer la gestion de l'espace et du paysage et la conservation de la biodiversité, avec peu de références à la multifonctionnalité.

Au Royaume-Uni, le consentement à reconnaître la multifonctionnalité comme paradigme du développement rural est plutôt limité parce qu'il est assimilé à du protectionnisme. Les références à la multifonctionnalité sont rares dans les documents nationaux de ce pays. Quand elles apparaissent, elles font référence aux textes spécifiques de l'Union européenne.

Dans les pays de l'Europe centrale et orientale après leur accession en 2003, les politiques agri-

coles interprètent le terme de multifonctionnalité comme un cadre de réflexion sur le développement rural.

Les différentes approches de la multifonctionnalité identifiées par la recherche : état des lieux

Si les programmes de recherche ne sont pas connectés directement avec les agendas politiques, les différentes façons qu'ont les politiques d'aborder la multifonctionnalité ont néanmoins eu des impacts réels. Ainsi dans le cadre du projet Multagri, différents groupes de thématiques et pratiques de recherche s'organisant autour de concepts similaires (*Concept Oriented Research Clusters* – CORCs) ont été identifiés à partir des études de cas de différents pays (Caron *et al.*, 2005). Ils permettent de mieux comprendre

▼ Tableau 1 – Les différentes approches scientifiques de la multifonctionnalité. Classification des principales thématiques (CORCs). D'après *Multagri research group*.

CORCs (groupes de pratiques et thématiques)	Domaines d'action	Principales disciplines mobilisées	Principales questions de recherche
Demande sociale vis-à-vis de l'agriculture	Demande	Sociologie, gestion	Comment identifier les besoins de la société ?
Production jointe de produits de base et de biens publics	Offre/demande	Économie néo-classique	Quelles sont les conditions de production de produits joints ? Les défaillances de marché ? Les impacts des politiques sur le commerce international ?
Les productions jointes en débat : l'opposition biens marchands/biens identitaires	Offre/demande	Économie néo-institutionnelle	Quels sont les impacts de la libéralisation du commerce et quelle interaction entre production identitaire et production marchande ?
Ajustement entre les activités agricoles et la demande sociale comme moyen d'une agriculture durable et du développement rural	Offre/demande	Sciences politiques, agronomie, économie, sociologie,	Comment la multifonctionnalité contribue-t-elle au développement rural dans une perspective de durabilité ?
Multiplis impacts et contributions de l'agriculture aux territoires ruraux	Impacts	Économie, agronomie, géographie, science de la vie et de la terre	Comment évaluer les impacts (érosion, qualité de l'eau) et les contributions (emploi, développement) ? Comment promouvoir ces contributions ou limiter ces impacts ?
Stratégies et pratiques des agriculteurs : changement technique	Stratégie	Agronomie, économie rurale	Comment interpréter la multifonctionnalité en termes de pratique ?
Utilisation de l'espace rural et aménagement	Stratégie	Aménagement, paysage, géographie	Comment l'intégration de fonctions rend l'espace rural plus attractif et/ou plus durable ?
Gouvernance, politique et multifonctionnalité	Stratégie	Sciences politiques, économie, épistémologie	La multifonctionnalité est-elle un nouveau paradigme pour une approche politique ?

l'émergence et la coexistence des différentes approches de cette notion et les questions de recherche qu'elles soulèvent. Huit groupes de thématiques et pratiques de recherche ont été identifiés.

Cette classification – qui est par définition ouverte – des différents usages par la recherche du mot « multifonctionnalité », montre comment chaque thématique renvoie à des questions de recherche variées, tout en mobilisant une gamme de disciplines aux fondements épistémologiques diversifiés (tableau 1). Cette classification concerne des questions comme le rôle et la place du secteur agricole dans la société, l'environnement régional, la justification des politiques publiques, l'intégration d'échelle, le développement des territoires, etc., en relation avec les disciplines scientifiques pour traiter ces questions. Les thématiques n'ont pas toujours le même niveau d'abstraction. Cela concerne les travaux théoriques ou de modélisation, les études empiriques sur la multifonctionnalité et les recherches en sciences politiques. De plus, le niveau de maturité et de stabilité des questions est variable d'un CORC à un autre.

Il apparaît ainsi un foisonnement dans l'agenda politique et dans les questions de recherche soulevés par la multifonctionnalité. Il est donc important de donner une vision cohérente, *a minima*, de cette notion, en particulier par rapport à la durabilité, pour répondre à notre question introductive. En effet, les relations entre multifonctionnalité et durabilité sont généralement considérées comme implicites et conduisent souvent à la confusion entre les deux termes. Dans les travaux de recherche que nous avons examinés, il existe un manque notable d'attention scientifique portée aux interrelations spécifiques entre ces deux notions. Nous retiendrons à ce stade les éléments de clarification qui suivent :

- la durabilité est une approche normative en relation avec les attentes de la société et ses préoccupations de long terme. C'est une notion qui accorde beaucoup d'importance à la gestion des ressources, qui requiert de maintenir le niveau global du capital (stock physique ou économique, naturel et de capital social), dans le but de satisfaire les besoins des générations futures. Ainsi cette notion a une évidente dimension temporelle ;
- la multifonctionnalité est une notion qui concerne les activités et leurs produits : produits

de base et autres produits. Elle décrit les caractéristiques de production à l'échelle de l'exploitation agricole ou des territoires ruraux, leurs impacts, en se focalisant sur leurs interrelations. Il n'y a pas de dimension temporelle immédiate. Cette notion est entendue à la fois de manière positive et normative, ce qui conduit souvent à un certain nombre de confusions.

Vers une conception analytique de la multifonctionnalité dans une perspective de durabilité

Les développements précédents ont montré la difficulté, voire l'impossibilité de se mettre d'accord sur une définition précise. Aussi les chercheurs du projet Multagri ont adopté une autre perspective pour se positionner vis-à-vis de la multifonctionnalité de l'agriculture et des territoires ruraux. Nous suggérons que la recherche se détache de la multifonctionnalité comme objectif politique et la considère seulement comme un cadre analytique. Ceci suppose de déterminer les bases de ce cadre et de le renforcer.

Trois éléments principaux apparaissent à cet égard comme centraux pour ce cadre analytique (Cairol *et al.*, 2005) :

- les interrelations entre fonctions,
- les liens entre agriculture et société,
- les relations entre multifonctionnalité et durabilité.

Les interrelations entre fonctions

Il importe tout d'abord de préciser ce que l'on nomme fonction. Robert K. Merton (1957) souligne que ce mot désigne au moins cinq concepts. Dans le cadre de la multifonctionnalité, le concept de fonction concerne le rôle caractéristique (exemple : la production, l'emploi, l'environnement) d'un élément (l'agriculture, le monde rural) d'un tout (le monde, le territoire) par rapport à une attente (la société). En cela, cette définition se rapproche de celle du fonctionnalisme en architecture (Besset, 1987). Celle-ci est donc différente de celle d'Aznar (2006) pour qui la fonction est assimilée aux fonctions biologiques ou physiques assurant l'équilibre d'un système (exemple cité : recyclage de l'eau par les sols) indépendamment de la société.

Beaucoup d'études choisissent de suivre le concept de durabilité en distinguant trois groupes

de fonctions : économique, écologique et sociale. Toutefois, la liste des fonctions ne peut être considérée comme fixe ; la pertinence des fonctions à identifier est très contextuelle. Mais ce sont les interrelations entre fonctions qui constituent selon nous le cœur de la multifonctionnalité : ce terme ne désigne pas la juxtaposition de multiples fonctions, mais la manière dont elles sont liées. L'approche de l'OCDE privilégie les conditions de production de produits joints (souvent dénommées jointure) et ses implications. Mais, les interrelations entre fonctions sont aussi centrales dans les autres travaux de recherche. Néanmoins, d'une approche à l'autre il y a de fortes différences entre les fonctions considérées et les façons de prendre en compte ces interrelations.

Les liens entre agriculture et société

Beaucoup de travaux de recherche se concentrent sur l'offre de produits issus d'activités multifonctionnelles et négligent souvent la demande, pourtant fondamentale.

DEMANDE EN PRODUITS ISSUS D'ACTIVITÉS MULTIFONCTIONNELLES

L'agriculture multifonctionnelle est parfois considérée comme la conséquence du changement des attentes, besoins et demandes de la part des consommateurs et de la société vis-à-vis de l'agriculture et des territoires ruraux (Cudlinova et al., 2005). La plupart des travaux considèrent toutefois ces nouveaux besoins en les analysant séparément : besoin pour une nourriture de qualité, pour des paysages appréciés, la conservation de la biodiversité et pour les aspects sociaux et culturels des espaces ruraux. Certains travaux commencent à s'intéresser aux liens entre ces trois dimensions de la demande, notamment au travers d'analyses telles que les paniers de biens (Pecqueur, 2001).

OFFRE EN PRODUITS ISSUS D'ACTIVITÉS MULTIFONCTIONNELLES

Parallèlement à l'évolution de la demande, beaucoup d'agriculteurs se sont engagés dans de nouvelles activités, à travers des stratégies comme la diversification et la pluriactivité. Ploeg et al. (2002) distinguent trois directions : approfondissement des activités (augmentation de la valeur ajoutée, avec les produits biologiques, produits de qualité, transformation à la ferme, vente directe) ; élargissement des activités (services environnementaux, agrotourisme) ; refondation

des activités (pluriactivité ou valorisation des ressources internes de l'exploitation).

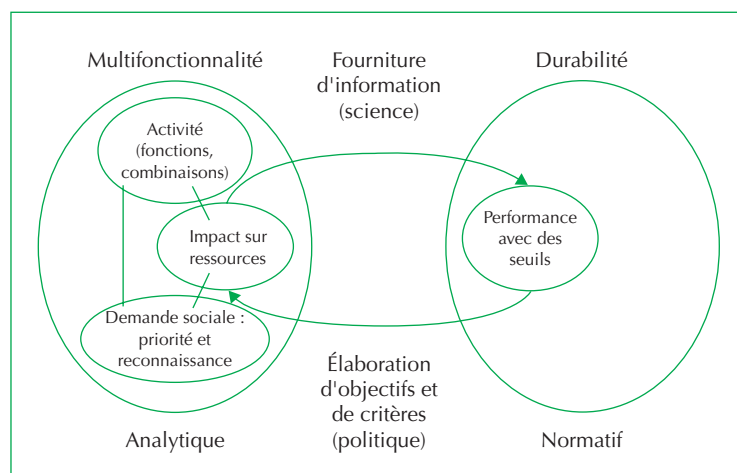
LIENS ENTRE AGRICULTURE ET SOCIÉTÉ

Les marchés et les politiques sont classiquement considérés comme les points d'entrée permettant de prendre en compte les relations entre agriculture et société et de replacer l'agriculture dans une perspective globale. Cependant de nouvelles recherches se développent, particulièrement sur la gouvernance, les arrangements institutionnels et le rôle du territoire (Murdoch, 2000 ; Renting et al., 2005).

Liens entre multifonctionnalité et durabilité

La multifonctionnalité est-elle une voie pour un développement plus durable ? Les chercheurs impliqués dans Multagri considèrent que la multifonctionnalité peut fournir un cadre analytique qui contribue à l'opérationnalisation de la notion de durabilité, en particulier en liant activités, fonctions et impacts. Ce cadre analytique suppose d'identifier et d'analyser clairement les fonctions à travers les activités, leurs combinaisons et la demande sociale. Comme nous le voyons sur la figure 1, le lien entre durabilité et multifonctionnalité est alors établi via l'impact des activités sur les ressources. La description des caractéristiques du système aide à identifier les impacts probables, possibles ou effectifs de toute modification. Ce lien peut être caractérisé d'un point de vue qualitatif, et également donner lieu à l'élaboration d'indicateurs et de modèles. La revue bibliographique effectuée dans le cadre

▼ Figure 1
– Liens entre multifonctionnalité et durabilité (source : Multagri research group).



du projet Multagri nous permet d'affirmer que ceux-ci n'existent pas encore.

Il ne s'agit pas ici d'affirmer de manière normative que la multifonctionnalité permet d'assurer le développement durable, mais d'utiliser un cadre d'analyse pour comprendre comment elle y contribue et notamment quels moyens d'action elle permet. C'est là, nous semble-t-il, qu'est la plus-value majeure du projet Multagri.

La multifonctionnalité : gage de durabilité pour les territoires ruraux ?

Dans cette partie, nous étudierons l'intérêt d'associer les notions de multifonctionnalité et de territoire dans une perspective de durabilité. Nous nous appuyerons notamment sur le cadre analytique développé précédemment en cherchant à répondre à la question centrale : quelles nouvelles perspectives apporte la multifonctionnalité aux approches territoriales ?

Multifonctionnalité et territoires

À l'échelle de l'exploitation, on constate que les activités agricoles ont des impacts sur différents types de ressources (ressources naturelles, paysage, etc.). Ces impacts vont bien au-delà de l'exploitation agricole et concernent différents territoires, enchâssés, en fonction de l'enjeu considéré. Pour saisir ces impacts sur les ressources, il nous semble utile d'identifier les différentes fonctions et leurs combinaisons et de montrer en quoi elles conduisent à l'état observé. Le cadre analytique proposé permet également de comprendre comment une combinaison de fonctions se traduit par un niveau de performance au sein d'un territoire donné. En retour, le point de vue territorial permet d'avoir une perception globale des activités rurales, agricoles ou non, de l'utilisation des ressources et des coordinations qui s'instaurent à propos de cette utilisation. La multifonctionnalité permet d'analyser les relations entre activités agricoles, économie locale et territoire. Elle peut en particulier aider à saisir l'importance et les conséquences de combinaisons de fonctions suscitées par les attentes renouvelées de la société et les évolutions du monde agricole. Elle aide à caractériser l'insertion de l'exploitation agricole dans un territoire plus vaste, par le développement des fonctions environnementales (ex : maintien d'une mosaïque paysagère) ou sociales (ex : développement de l'emploi), ou

encore les nouvelles coordinations entre acteurs qui résultent des dynamiques en cours.

Par ailleurs, depuis plus d'un demi-siècle, le développement de la production de masse a induit un changement dans les relations entre la société, son agriculture et les territoires. En effet, les gains de productivité ont été obtenus grâce à l'application de modèles techniques standardisés, clamant leur universalité, entraînant la disparition ou un affaiblissement des relations entre fonctions évoquées plus haut (Renting et van der Ploeg, 2001). À l'inverse, le territoire ressurgit comme le lieu de rencontre entre l'agriculture et la société, remet en lumière l'ancrage local des agricultures et devient un élément clé de la relation que ce secteur entretient avec la société.

Ainsi, la multifonctionnalité, par son cadre analytique, ouvre différentes pistes pour saisir et agir sur cette relation. Trop souvent mobilisé exclusivement pour faire valoir une logique d'offres ponctuelles ou individuelles, le territoire permet aussi de proposer un ensemble de produits et services spécifiques. Si cette prescription semble avoir déjà été énoncée et est donc peu originale, la multifonctionnalité permet de la préciser, en s'intéressant par exemple à la question suivante : quelles combinaisons de fonctions assignées aux activités agricoles peuvent à l'échelle d'un territoire satisfaire les attentes de la société ? La réponse apparaît alors plus complexe mais aussi plus stimulante. Ceci requiert de nouveaux mécanismes et formes de coordination et de coopération entre acteurs et intérêts agricoles et non-agricoles, qui diffèrent de ceux, caractéristiques des activités dites modernes, s'exprimant au sein des filières de produits.

Durabilité et territoires – Durabilité des territoires

La multifonctionnalité est-elle réductible à une démarche de développement local revisitée, telle qu'on l'appréhende parfois ? Comme nous l'avons montré précédemment, le lien entre activités et impacts sur les ressources montre que les problèmes qui se posent au niveau local se manifestent aux niveaux géographiques « englobants ». Il convient ainsi d'inscrire l'action locale au cœur des enjeux de la planète, avec le souci du long terme. En fait, tout autant que le développement durable d'un territoire, il importe de s'intéresser au développement durable entre territoires (Allaire et Dupeuble, 2004). En

conséquence, la multifonctionnalité, par la prise en compte de territoires à différentes échelles et de divers espaces de relations entre sociétés les habitant et les imaginant, ouvre des perspectives réalistes et concrètes pour la recherche.

Le territoire est donc à entendre comme lieu de création de ressources, espace de relation et d'inventivité, capable de fédérer les acteurs et de concilier création de richesses, solidarité et durabilité, plutôt que comme une entité administrative ou institutionnelle. Par une prise en compte du temps, il permet d'imaginer de nouveaux modèles de développement territorial dans un contexte d'incertitude et de complexité. Cette vision intégrative du territoire est-elle pour autant largement partagée ? Aux Pays-Bas, l'aménagement du territoire et la place du secteur agricole pose une question centrale et génère un débat autant scientifique que politique : faut-il intégrer activités et fonctions ou au contraire organiser une ségrégation, en réservant des espaces à chaque type d'activités et ainsi promouvoir une spécialisation des espaces ruraux ? Pour certains Néerlandais, les agriculteurs se sont disqualifiés pour fournir les besoins actuels et des générations futures dans des domaines comme l'approvisionnement en eau ou la conservation de la biodiversité (Berendse *et al.*, 2003 ; Blok *et al.*, 2003). Il est pour eux préférable que l'agriculture reste spécialisée et monofonctionnelle et produise des denrées de base au meilleur coût !

Perspectives pour la recherche

Nous venons de montrer l'intérêt d'associer la notion de multifonctionnalité à celle de développement durable des territoires. Cependant, pour que la multifonctionnalité soit une notion opérationnelle et puisse contribuer à la réflexion sur l'évolution des territoires, un certain nombre de travaux de recherche doivent être engagés. Par ailleurs, il importe que ces travaux contribuent aux objectifs identifiés dans le plan stratégique national de développement rural 2007-2013 à savoir :

- un objectif d'ordre économique : développer une économie rurale compétitive et riche en emplois en s'appuyant sur les secteurs primaires (agriculture et sylviculture), secondaire (notamment industries agroalimentaires et utilisatrices de produits forestiers) et tertiaire (services, tourisme...);
- un objectif d'ordre humain : promouvoir un développement territorial pour et avec les popu-

lations et les acteurs des zones rurales dans leur diversité ;

- un objectif d'ordre environnemental et territorial : assurer une gestion durable des ressources naturelles et du patrimoine culturel, respectueuse des particularités territoriales.

Ces objectifs mentionnent explicitement le développement territorial. Le projet Multagri a identifié deux pistes de travail pour répondre à cet enjeu :

- le recours à la notion de multifonctionnalité pour analyser et concevoir les politiques publiques ;
- le recours à la notion de multifonctionnalité pour agir sur les marchés et les nouvelles formes de gouvernance.

Multifonctionnalité et politiques publiques

Longtemps confidentielle et cantonnée à quelques séminaires internationaux, la multifonctionnalité a trouvé un ancrage réel dans les politiques publiques européennes, alors qu'elle connaissait dans le même temps une publicité mondiale liée aux négociations sur la libéralisation du commerce mondial. Si l'aspect polémique est aujourd'hui en retrait, il a conduit à une mise en débat des politiques publiques concernant l'agriculture, mais aussi le développement des territoires ruraux. En effet l'activité agricole au sens strict n'est plus l'activité dominante des territoires ruraux dans une majorité de régions européennes. Le débat sur la multifonctionnalité et l'avenir des territoires ruraux, a soulevé deux questions majeures :

- la première question est de savoir si une politique de soutien des revenus agricoles permet une meilleure efficacité de l'action publique au niveau des territoires ou s'il faut lui préférer une politique territoriale plus large, prenant en compte d'autres activités ;
- la seconde question concerne l'identification des éléments clés de mises en œuvre d'une politique territoriale dans une perspective de durabilité.

POLITIQUES SECTORIELLES ET POLITIQUES TERRITORIALES

Comme nous l'avons évoqué précédemment, la mise en œuvre de politiques pour encourager la multifonctionnalité s'est effectuée principa-

2. La Commission européenne a décomposé l'Europe en régions appelées aussi « NUTS » (nomenclature d'unités territoriales statistiques) : NUTS 1 : de 3 à 7 millions d'habitants ; NUTS 2 : de 800 000 à 3 millions d'habitants (en France, ce sont les régions administratives) ; NUTS 3 : de 150 000 à 800 000 habitants (en France, ce sont les départements).

lement à travers des régulations sectorielles, variables selon les pays. Les politiques territoriales sont présentées comme un modèle alternatif plus pertinent par rapport aux interventions étatiques classiques, même si, bien souvent et de manière moins visible et explicite, de tels cadres politiques existaient. Les avantages des politiques territoriales méritent d'être mieux analysés ou tout au moins instruits en profondeur : les politiques territoriales sont-elles plus efficaces pour la multifonctionnalité que les politiques sectorielles ? Comment coupler les instruments qui fondent ces différentes politiques ? Des travaux sur la vision intégrative des fonctions du territoire doivent en particulier être engagés pour évaluer les avantages et coûts que celle-ci génère, et, *in fine*, sa capacité, mieux qu'une ségrégation de fonctions, à générer un développement durable.

ÉLÉMENTS DE MISES EN ŒUVRE DES POLITIQUES

La prise en compte à l'échelle locale (villes, communes) ou régionale (NUTS 2)² est un point clé pour aborder la multifonctionnalité de l'agriculture et des territoires ruraux. Ceci a été en particulier démontré dans une comparaison entre le Pays de Galles et l'Angleterre, mettant en lumière les différences locales et régionales (Buller, 2004). Cela pose trois questions concernant les recherches sur les politiques :

- **Quelle est la bonne unité territoriale à privilégier pour cibler une politique multifonctionnelle ?**

A contrario, les travaux de recherche se focalisent généralement sur une question (technique, socio-économique, institutionnelle) instruite au niveau d'une unité particulière (ferme, bassin versant...) et ne se donnent pas les moyens de répondre à une telle question, pourtant essentielle.

- **Quel niveau de subsidiarité doit-on retenir pour piloter une politique multifonctionnelle ?**

Politiquement, le niveau local est le meilleur échelon pour piloter une politique (*cf.* déclaration de Cork, *in European Commission*, 1996) de développement rural (Sumelius et Bäckman, 2005). Il ne faut cependant pas ignorer les conflits pouvant intervenir entre les différents niveaux. Quels niveaux peuvent servir d'intermédiaire dans la « chaîne » de gouvernance allant du niveau européen à l'échelle locale, et comment ?

- **Quels sont les rôles des nouveaux acteurs dans la conception et l'instrumentation des politiques ?**

Un grand nombre d'études de cas ont été conduites sur l'implication des nouveaux acteurs dans la conception et l'instrumentation des politiques (Sumelius et Bäckman, 2005). Ces nouveaux acteurs sont d'origines variées :

- parties prenantes locales, comme les agriculteurs et les associations environnementales, mais aussi les représentants des administrations et des associations à l'échelle de la commune ou de territoires plus importants ;
- fondations privées et publiques, municipalités, sponsors ;
- entreprises locales.

Toutes ces questions sont souvent abordées *via* des études de cas ; il est important cependant, pour la recherche d'élaborer des théories à partir de ces expériences et de proposer des démarches pour une gouvernance impliquant largement la société civile.

Multifonctionnalité, marchés et nouvelles formes de gouvernance

Les politiques publiques et les marchés ont toujours retenu l'attention des chercheurs, mais d'autres formes de gouvernance renouvellent également les questions de recherche.

LES MARCHÉS POUR VALORISER DE NOUVELLES FONCTIONS

Les marchés sont vus comme le moyen privilégié d'ajustement entre l'offre et la demande. Le marché pourrait être ainsi un moyen de valoriser des fonctions qui ne le sont pas encore, en déterminant si les produits ou services auxquels ils sont associés sont rentables ou non, ou en d'autres termes s'il existe une demande solvable. Les types de marchés qui ont été étudiés par les chercheurs en lien avec la multifonctionnalité sont les marchés existants où de nouvelles fonctions sont associées aux produits de base (*commodity*) alimentaires (Angeon et Vollet, 2004). Les chercheurs ont principalement étudié les marchés alimentaires locaux ou le marché des produits biologiques en lien avec le territoire (Ploeg *et al.*, 2002).

Par contre, peu de travaux de recherche concernent la création de marchés (de droits, par exemple) pour d'autres produits, liés aux fonc-

tions environnementales (comme par exemple la biodiversité ou le paysage) ou sociales. Aussi, les résultats récents et partiels ne permettant pas de mesurer leur pertinence, il serait souhaitable de les intensifier.

LA RECONNAISSANCE DE NOUVELLES FORMES DE GOUVERNANCE

Enfin, l'idée du développement durable implique une autre vision du développement basée davantage sur la recherche de solutions contextualisées et donc fortement diversifiées que sur la mise en place d'un modèle technique universel. Dans cette perspective, le territoire est une donnée essentielle.

De nouvelles formes de gouvernance, baptisées également « arrangements institutionnels » par certains auteurs, sont actuellement en plein développement et font l'objet d'une attention particulière de la part de la recherche européenne (encadré 1). Comme on peut le constater, cela présuppose la prise en compte d'un large spectre de formes organisationnelles au sein desquelles sont étudiées les activités professionnelles, non professionnelles et les formes hybrides. Les études de cas montrent que ces arrangements institu-

tionnels combinent un grand nombre d'acteurs autour des différentes fonctions de l'agriculture et des territoires ruraux, se coordonnant *via* le marché, dans le cadre des politiques régionales ou locales et dans le cadre d'institutions non gouvernementales.

Nombre de ces arrangements institutionnels apparaissent pertinents pour contribuer à une meilleure prise en compte de la dimension multifonctionnelle des systèmes agricoles et ruraux. Mais, dans ce domaine encore, les recherches ne doivent pas se limiter aux études de cas, ce que l'on constate trop souvent. Elles doivent élaborer des théories et des démarches pour construire des cadres opérationnels pour l'action ou les mettre à l'épreuve, et en s'articulant avec des cadres théoriques existants, comme par exemple celui de « capital social »³ qui selon Putnam (Putnam, 1993 ; Callois, 2004) joue un rôle essentiel dans la coordination et la coopération. Compte tenu de la complexité des thèmes et questions traités mais aussi du caractère polymorphe et polysémique du territoire (Laganier, 2004), les recherches interdisciplinaires sont à encourager plutôt que des investigations ne relevant que d'une seule discipline. Enfin, les formalismes proposés par

3. Capital social : ensemble des pratiques civiques, des liens interpersonnels, des relations sociales caractérisées par la confiance.

Encadré 1

Exemples de nouvelles formes de gouvernance (source : *Multagri research group*).

- **Route des vins en France et en Italie** : exemple d'organisation hybride générant des synergies à l'échelle du territoire.
- **Slow Food** : organisation qui promeut l'alimentation traditionnelle à travers les légumes oubliés, la culture du goût, la défense de la biodiversité. Créée à Paris en 1989, *Slow Food* est une organisation internationale. Ses bureaux sont à Bra (Piedmont) au nord de l'Italie, où la première association nationale fut fondée. D'autres bureaux ont été ouverts en Suisse (1995), en Allemagne (1998), aux États-Unis (2000), en France (2003) et au Japon (2004).
- **Adoption d'animaux et d'objets naturels** par les citoyens des Pays-Bas (vaches, poulets, pomiers, nids d'oiseaux, bords de champs) pour accroître l'implication des consommateurs dans l'activité agricole.
- **Associations d'agriculteurs et de consommateurs** aux Pays-Bas.
- **Site web** pour mettre en relation groupe d'agriculteurs et de consommateurs.
- **Promotion des aliments biologiques**, en Italie, basée sur la coopération entre l'agence de l'enseignement public de la ville de Cesena, l'agence locale de la protection infantile et le support financier de la région Emilia-Romagna.
- **Coopération** entre entreprises privées, syndicats agricoles, organismes de développement et de recherche, comme l'initiative de la société Vittel pour prévenir la pollution de l'eau.
- **Coopératives sociales**, comme en Italie, où les personnes handicapées sont employées grâce à l'agence locale de la santé.

différentes écoles de modélisation peuvent permettre un enrichissement mutuel entre disciplines et affirmer tout l'intérêt de recherches discursives.

Conclusion

Nous avons exploré les liens entre territoire et multifonctionnalité et examiné la contribution de cette dernière au développement durable des territoires ruraux, en nous basant sur les résultats du projet européen Multagri. Nous avons pour cela tenté dans un premier temps de clarifier la notion de multifonctionnalité par rapport au concept de durabilité et de préciser comment la notion de multifonctionnalité se déclinait selon différents contextes. L'originalité des travaux engagés dans ce projet européen a été de proposer la multifonctionnalité comme cadre d'analyse, cadre certes non totalement abouti, mais pertinent par rapport à la double thématique des territoires et de la durabilité. Si la multifonctionnalité peut être ana-

lysée à l'échelle d'espaces réduits comme celle de l'exploitation agricole, elle peut également l'être à des échelles géographiques supérieures impliquant des territoires plus importants. La critique faite ainsi à la multifonctionnalité, considérée comme un concept lié à l'exploitation agricole (Hodge, 2004), n'est donc pas recevable. Par son approche multisectorielle, multi-échelle, multi-acteurs, elle offre au contraire un cadre d'analyse concret au concept de durabilité.

Cependant, si nous en avons dessiné les contours, la relation entre territoire et multifonctionnalité pose de nouvelles questions de recherche, théoriques ou directement opérationnelles, dans le cadre des politiques de développement rural et du FEADER en particulier. Des perspectives de recherches sont ainsi ouvertes, portant sur l'analyse et la comparaison de politiques, sur l'évolution des marchés et des nouveaux modes de gouvernance. □

Résumé

Cet article fait le point sur les différentes approches du concept de multifonctionnalité et ses relations avec le territoire dans une perspective de durabilité. Cet état des lieux est basé sur le projet de recherche européen Multagri. Une classification des différents courants de recherche sur la multifonctionnalité est élaborée pour aboutir à la proposition d'un cadre analytique articulant multifonctionnalité et durabilité. La multifonctionnalité comme élément de durabilité des territoires ruraux est discutée, montrant un continuum entre les différentes échelles de territoires. Des propositions de recherche sont exposées et concernent les politiques publiques, les marchés et les nouvelles formes de gouvernance.

Abstract

In this article an overview of the emergence of the concept of multifunctionality is given. Particular emphasis is on interrelationships with territorial approaches. The article is based on the results of the Multagri European research project. The multiplicity of meanings and works dealing with the concept of multifunctionality of agriculture and rural areas has been the starting point of this project. A mapping of the different streams of research was elaborated. As a result of this analysis, it was suggested that research should detach itself from multifunctionality as a political goal and should instead consider multifunctionality as a useful conceptual and analytical framework. To support this recommendation, directions for this analytical framework are sketched out. Then, the article introduces the notion of "territory" and discusses its relevance in the multifunctionality debate. The analytical framework that is being proposed, links multifunctionality and sustainability. It reflects the idea of a continuum between scales in a more global sustainable perspective. Research gaps related to these issues are identified and future research perspectives are suggested in several domains : public policies, market and governance.

Bibliographie

- ALLAIRE, G., DUPEUBLE, T., 2004, Des concepts aux indicateurs du développement durable : multidimensionnalité et responsabilisation, e-revue *Développement durable et territoires*, <http://www.revue-ddt.org/>
- ANGEON, V., VOLLET, D., 2004, Agricultural multifunctionality and quality products in a French territory (Aubrac), How permanent are the specification processes ?, 44th European Congress of the Regional Science Association, Aug. 25-29, Porto.
- AZNAR, O., 2006, Agriculture de service et services environnementaux, perspectives de développement et actions publiques, *Ingénieries-EAT*, numéro spécial Politiques publiques, p. 79-89.
- BERENDSE, F. et al., 2003, *Agri-environmental schemes do not effectively protect biodiversity in the Netherlands*, Nature Conservation and Plant Ecology Group, Wageningen University.
- BESSET, M., 1987, *Le Corbusier*, Genève, Skira,
- BLOK., S. et al., 2003, *Exploration of the cost effectiveness of nature for people*, Alterra rapport 885, Wageningen (in Dutch).
- BROUWER, F., 2004, *Sustaining Agriculture and the Rural Economy*, Series Advances in Ecological Economics, Cheltenham/Northampton, Edward Elgar, p. 1.
- BULLER, H., 2004, Multagri England Country Report. WP 6.
- CAIROL, D., COUDEL, E., BARTHÉLEMY, D., CARON, O., CUDLINOVA., E, KNICKEL, K., RENTING H., SUMELIUS, J., ZANDER, P. 2005, *Multifunctionality of agriculture and rural areas : From trade negotiations to contributing to sustainable development. New challenges for research*, Multagri synthesis report, September 2005.
- CALLOIS, J.-M., 2004, Capital social et développement économique local. Pour une application aux espaces ruraux français, *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 4, p. 551-578.
- CARON, P., REIG, E., ROEP, D., HEDIGER, W., LE COTTY, T., BARTHÉLEMY, D., HADYNSKA, A., HADYNSKI, J., OOSTINDIE, H., SABOURIN, E., à paraître, *Multifunctionality : refocusing a spreading concept for looking at sustainability*.
- CUDLÍNOVÁ, E., LAPKA, M., MAXA, J., DOSCH, A., LUTTIK, J., MIELE, M, PINDUCIU, D., SAUTIER, D., LOŠÁK, M., HUDE KOVÁ, H., 2005, Consumer and societal demands for multifunctional agriculture : Summary report comparing consumer and societal demand among different countries, Multagri WP2 Deliverable : D 2.1, <http://www.multagri.net>
- European Commission, 1996, The Cork Declaration – A living countryside, http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/cork_en.htm.
- HEDIGER, W., 2000, Sustainable Development and Social Welfare, *Ecological Economics*, vol. 32, n° 3, p. 481-492.
- HODGE, I., 2004, Methodology and action : economic rationales and agri-environmental policies choices. *Sustaining Agriculture and the Rural Economy*, Series Advances, *Ecological Economics*, Cheltenham/Northampton : Edward Elgar, p. 331-348.
- LAGANIER, B., VILLALBA, ZUINDEAU B., 2004, Le développement durable face au territoire : éléments pour une recherche pluridisciplinaire, e-revue *Développement durable et territoires*, <http://www.revue-ddt.org/>
- MERTON, R., 1957, *Éléments de théorie et de méthode sociologique*, Armand Colin (traduction française de H. Mendras).
- OCDE, 2001, *Multifonctionnalité : élaboration d'un cadre analytique*, OCDE, 177 p.

MURDOCH, J., 2000, Networks : a new paradigm for rural development ?, *Journal of Rural Studies*, n° 16, p. 407-419.

PECQUEUR, B., 2001, Qualité et développement territorial : L'hypothèse du panier de biens et de services territorialisés, *Économie Rurale*, vol. 0, issue 261, p. 37-49.

Van der PLOEG, J.-D., LONG, A., BANKS, J., 2002, *Living Countrysides. Rural Development Processes in Europe : The State of the Art*, Doetinchem, NL : Elsevier.

PUTNAM, R.-D., 1993, *Making democracy work civic traditions in modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.

RENTING, H., van der PLOEG, J.-D., 2001, Reconnecting nature, farming and society : environmental cooperatives in the Netherlands as institutional arrangements for creating coherence, *Journal of Environmental Policy & Planning*, n° 2, p. 75-83.

RENTING, H., OOSTINDIE, H., LAURENT, C., BRUNORI, G., ROSSI, A., CHAROLLAIS, M., BARJOLLE, D., PRESTEGARD, S., JERVELL, A., GRANBERG, L., HEINONEN, M., 2005, *Multifunctionality of activities, plurality of identities and new institutional arrangements*, Multagri project WP4.

SUMELIUS, J. et al., 2005, *Multagri : Comparative analysis of studies on setting up and management of policies for multifunctionality*, WP5 country report, Helsinki University.